

Mémoire présenté par

AU BAS DE L'ÉCHELLE

Un groupe populaire de défense des droits
des travailleuses et des travailleurs non syndiqués

à la Commission parlementaire de l'économie et du travail
sur le projet de loi No 31
Loi modifiant la *Loi sur les normes du travail*

Présentation du groupe Au bas de l'échelle

Au bas de l'échelle est un groupe populaire de défense des droits des travailleuses et des travailleurs non syndiqués qui existe depuis plus de vingt ans. Le groupe leur offre des services et des documents d'information sur les droits au travail tout en luttant pour l'amélioration de leurs conditions de travail. Le service de consultation individuelle, entre autres services, nous permet de bien connaître les problèmes vécus par les travailleuses et les travailleurs les plus vulnérables de notre société. Les deux tiers des personnes qui s'adressent à nous sont des femmes. La moitié ont un salaire annuel de moins de 20 000\$ et 12% proviennent des communautés ethno-culturelles.

Depuis quelques années, les conditions de travail des personnes non syndiquées se détériorent de manière inquiétante. Le taux élevé du chômage, les réformes de l'assurance-chômage et de la sécurité du revenu exercent d'énormes pressions à la baisse sur leurs conditions de travail. Nous constatons aussi une précarisation du marché du travail qui entraîne l'exclusion de l'application des normes du travail d'un nombre de plus en plus grand de travailleuses et de travailleurs. Nous observons également une remontée du harcèlement et des abus de pouvoir de la part d'employeurs de moins en moins scrupuleux qui prennent la forme d'une atteinte quotidienne à la dignité et à l'intégrité de la personne (insultes, menaces répétées, intimidation). Ces abus prennent également la forme de changements radicaux et unilatéraux des conditions de travail, de surcharge de travail, d'accusations non fondées et de fouilles non justifiées sur les lieux du travail.

Malgré leur grand nombre, on n'entend que trop rarement parler des problèmes vécus par les non-syndiqué-e-s à bas revenus. Il est donc de première importance que vous entendiez la voix d'un de leur seul porte-parole au Québec avant d'adopter des modifications à la Loi sur les normes du travail qui risquent d'avoir des effets désastreux sur la protection de leurs maigres droits.

Réaction au projet de loi

Le projet de loi comprend trois points très distincts:

- l'introduction de la possibilité pour le salarié d'être représenté par la Commission des normes du travail dans les cas de plaintes contre un congédiement sans cause juste et suffisante (art. 126.1 de la LNT);
- l'introduction d'une contribution obligatoire exigée du salarié pour l'exercice d'un recours par la Commission des normes du travail dans les cas de plaintes pécuniaires ou de plaintes contre une pratique interdite (art. 39, paragraphe 13 de la LNT) et la suspension de l'entrée en vigueur de cette contribution (art. 7 du projet de loi);
- l'obligation pour la CNT de rembourser les dépenses occasionnées par les audiences devant le Bureau du Commissaire général du travail (art. 6.2 de la LNT).

Nous les traiterons donc séparément.

Introduction de l'article 126.1

L'introduction de l'article 126.1 dans la Loi sur les normes du travail est un point très positif du projet de loi quoiqu'il serait beaucoup amélioré par le retrait de la dernière phrase qui prévoit le versement d'une contribution par la personne salariée. Il est grandement temps que les travailleuses et les travailleurs non syndiqués et à bas revenus aient un réel accès à ce recours. À l'heure actuelle, il ne reste pas grand chose à la personne salariée qui obtient un jugement favorable, après que celle-ci ait remboursé l'assurance-chômage, qu'elle ait payé ses impôts et ses frais de représentation. Dans un tel contexte, l'exercice de son recours a un impact plutôt symbolique. C'est bien peu de réparation pour une injustice subie après plusieurs années de loyaux services, d'autant plus que la *Loi sur les normes du travail* ne prévoit aucune indemnité de départ pour la personne salariée. Seul un avis de cessation d'emploi s'applique et l'employeur peut exiger que le salarié travaille pendant cette période.

Par contre, il faudrait s'assurer que la Commission dispose des ressources nécessaires pour bien représenter les personnes salariées. Il ne faudrait pas que les avocats ou avocates du contentieux ne rencontrent les personnes salariées qu'une demi-heure avant l'audition comme c'est trop souvent le cas pour les représentations contre une pratique interdite. Ces avocates et avocats sont déjà surchargés de dossiers. Il est important de noter que les plaintes contre un congédiement sans cause juste et suffisante sont presque deux fois plus nombreuses que les plaintes contre une pratique interdite.

Actuellement, la CNT ne représente pas tous les dossiers de plainte pour une pratique interdite dans lesquels la médiation a échoué, même si elle a le devoir de le faire. Bien que la CNT dise ne refuser que les cas où la personne salariée est syndiquée ou lorsque celle-ci décide de se faire représenter par un avocat de son choix, la réalité est tout autre. 30% des personnes qui ont porté plainte contre une pratique interdite se sont désistées (ou ont accepté un règlement sans indemnité ni réintégration, ce qui équivaut à un désistement). Beaucoup d'entre elles ont été découragées quant à leur chance de gagner en cour ou sur la possibilité d'être représentées par la CNT. D'autres personnes ont subi des pressions de la part de médiateurs ou médiatrices de la CNT pour qu'elles acceptent l'offre de l'employeur. Il est donc urgent de régler les problèmes de traitement des plaintes que nous dénonçons depuis le lancement en juin 1994 du document "Un dangereux glissement: des faits troublants sur la Commission des normes du travail".

Nous demandons que la CNT représente gratuitement les personnes salariées non syndiquées qui n'ont pas accès à cette gratuité par l'Aide juridique.

L'introduction d'un volet contributoire

L'introduction du versement d'une contribution de la part de la personne salariée pour qui la CNT exerce des recours civils ou des recours contre une pratique interdite, même si elle peut paraître anodine aux yeux de certains, aura des effets désastreux sur l'application de la *Loi sur les normes du travail*. Elle découragera les personnes salariées d'exercer leurs recours pour obtenir gain de cause. À l'opposé, elle encouragera les infractions de la part des employeurs.

Cette proposition est carrément injuste envers les personnes salariées qui devront désormais payer pour des infractions commises par leurs employeurs.

Déjà, les travailleuses et les travailleurs non syndiqués ont peur d'exercer leurs recours par crainte de représailles ou de mauvaises références. Selon une étude commandée par la Commission des normes du travail, 336 000 personnes n'ont pas reçu la majoration pour du temps supplémentaire au moins une fois en 1993¹. Pourtant, seulement 18 351 plaintes ont été déposées pendant l'année financière 1993-1994² pour l'ensemble des infractions dites pécuniaires, i. e. qui excluent les pratiques interdites et les congédiements sans cause juste. Au moment du dépôt de la plainte, 84% des personnes qui portent plainte ne travaillent plus pour l'employeur visé³.

Déjà, les personnes salariées qui déposent des plaintes pécuniaires subissent des pressions de toutes sortes pour accepter des règlements à rabais avant l'établissement de leur réclamation par une enquête en bonne et due forme: des pressions dues à leur situation financière précaire et à l'engorgement des tribunaux civils mais surtout des pressions exercées par des employé-e-s de la CNT pour fermer leurs dossiers rapidement et éviter leur transfert à la Direction des affaires juridiques de la CNT. Ces règlements à rabais sont un encouragement direct à la délinquance pour les employeurs. À notre avis, il y a une énorme différence entre, d'une part, le pouvoir de négociation d'une personne salariée représentée par un avocat ou une avocate de la CNT après qu'une mise en demeure ait été envoyée et, d'autre part, le pouvoir de négociation d'une personne salariée qui se trouve forcée de "rechercher un accord" avec son employeur sans appui et sans qu'une enquête ait établi son droit. Si elles doivent verser une contribution pour être représentées, elles se sentiront encore plus forcées d'accepter des règlements à rabais ou en deçà de la *Loi sur les normes du travail*.

De même, les personnes salariées qui portent plainte contre une pratique interdite (parce qu'elles sont enceintes, âgées, qu'elles se sont absentes pour maladie ou qu'elles ont exercé un recours selon la LNT) subissent déjà des pressions pour accepter la médiation ou l'offre de l'employeur sous menace de ne pas être représentées par la CNT.

Les montants des réclamations pour les plaintes pécuniaires sont généralement petits. Les données les plus récentes (mais qui datent de 1988-1989) nous apprennent que 45% de ces réclamations pécuniaires se situent entre 100 \$ et 499 \$ et la moyenne n'est que de 317 \$⁴. La moindre contribution aura donc un effet "désincitatif" important. Espérons qu'il n'est pas nécessaire de préciser que la Commission n'est pas une entreprise commerciale et qu'il ne s'agit pas ici de mesurer la pertinence des poursuites civiles en terme de coûts-bénéfices.

¹ Impact recherche, Étude de notoriété et d'image de la Commission des normes du travail: Résultats sommaires, novembre 1993, p. 19.

² Commission des normes du travail, Rapport annuel 1993-1994, p. 20.

³ Commission des normes du travail, Rapport annuel 1992-1993, p. 25.

⁴ Commission des normes du travail, Infractions aux normes du travail: Profil des plaignants (1987-1988 et 1988-1989), Résumé, juin 1992, pp. 18 et 19.

Le plus grave dans l'introduction d'une telle contribution est qu'elle affectera plus durement les travailleuses et les travailleurs les plus pauvres et les plus vulnérables, soit ceux qui reçoivent les plus petits salaires et qui ont les emplois les plus précaires. En effet, il y a un lien significatif entre le montant réclamé et le statut d'emploi ou le niveau de salaire. La contribution exigée, pour laquelle soit dit en passant aucune variation n'est prévue en fonction du salaire, contrairement à ce qui est proposé pour l'article 126.1, aura un effet beaucoup plus "désincitatif" envers ces personnes, d'autant plus qu'elles se retrouvent souvent sans aucun revenu au moment du dépôt de la plainte et sans aucune épargne à cause de leurs bas revenus⁵ (et peut-être enceintes ou malades par dessus le marché!).

Nous ne sommes pas du tout rassuré par la suspension de la mise en vigueur de l'article 2 du projet de loi qui introduit cette contribution, encore moins dans un contexte de lutte aveugle contre le déficit et dans un contexte où la CNT sert déjà de vache à lait pour la réduction de ce déficit. Nous faisons allusion ici à l'article 1 du projet de loi qui veut officialiser l'obligation pour la CNT de défrayer les dépenses causées par les audiences devant le BCGT, se lavant ainsi les mains de ses responsabilités financières vis-à-vis l'application de la *Loi sur les normes du travail*. La CNT a dû déboursier 425 000 \$ en 1994-1995⁶. Nous faisons également allusion à l'appropriation par le gouvernement de 1 300 000 \$ sur le surplus de la CNT.

Nous craignons également que le gouvernement mette en vigueur l'article 2 aussitôt qu'il aura fait adopter sa réforme de l'Aide juridique. La justice doit être accessible pour toutes et tous indépendamment de leurs revenus. Ce principe est un des fondements de notre société démocratique. La perte de la gratuité dans l'exercice de recours aussi importants que les recours contre des infractions aux normes du travail, en plus d'être discriminatoire envers les plus pauvres, aura pour effet d'attaquer ce principe.

Nous demandons donc de ne pas introduire de contribution obligatoire de la part de la personne salariée pour qui la CNT exerce des recours civils ou contre une pratique interdite.

L'ajout de l'article 6.2

Nous ne sommes pas d'accord pour que le gouvernement se dégage de ses responsabilités financières vis-à-vis l'application de la *Loi sur les normes du travail* et oblige la CNT à défrayer les dépenses causées par les audiences devant le BCGT. Nous sommes encore moins d'accord du fait que la CNT ne fait déjà presque plus d'enquêtes parce qu'elle trouve que ça coûte trop cher, et du fait que ses avocates et avocats sont surchargés par manque de ressources. Dans un contexte où les droits des travailleuses et des travailleurs les plus vulnérables sont trop souvent et de plus en plus bafoués, la CNT a besoin de toutes ses ressources financières et aurait même besoin d'augmenter ses revenus afin de mener à bien son mandat de surveillance de l'application de la LNT.

⁵ Parmi les 84% de plaignantes et de plaignants qui ne travaillent plus pour l'employeur visé au moment du dépôt de la plainte, la moitié aboutissent sur un chômage tenace. Op. cit., note 3.

⁶ Commission des normes du travail, Rapport annuel 1994-1995, p. 39.

Nous demandons au gouvernement de ne plus transférer les fonds de la CNT vers le Bureau du commissaire général du travail et de retirer l'article 1 du projet de loi.

Solutions

Comme la CNT aura besoin de ressources financières supplémentaires pour appliquer l'article 126.1 qui prévoit une représentation gratuite pour les personnes victimes d'un congédiement sans cause juste et suffisante, nous proposons les solutions suivantes pour augmenter ses revenus.

1. Il faudra d'abord que la CNT cesse de rembourser les dépenses occasionnées par les audiences des plaintes contre une pratique interdite ou contre un congédiement sans cause juste et suffisante devant le BCGT, et que le gouvernement ne s'approprie plus les surplus de la CNT.
2. Le taux du prélèvement versé par les employeurs est le même depuis 1987. Il avait alors été abaissé de 0.095% à 0.08% de la masse salariale⁷! La hausse de ce taux apporterait des revenus supplémentaires à la CNT.
3. La pénalité de 20% du montant de la réclamation, qui s'applique lorsque l'employeur refuse de payer et que la CNT doit exercer des recours, devrait être réclamée plus souvent et pourrait même être haussée à 25%.
4. Des pénalités ou des amendes devraient être imposées aux employeurs récidivistes.

Conclusion

Dix-sept ans après l'inclusion d'une protection contre un congédiement fait sans cause juste et suffisante dans la *Loi sur les normes du travail*, il est grandement temps que les travailleuses et les travailleurs non syndiqués et à bas revenus aient un réel accès à ce recours. Le droit à la représentation par le contentieux de la Commission des normes du travail, introduit par l'article 126.1, est donc un point très positif du projet de loi No 31. Cependant, pour que ce changement ne reste pas symbolique pour les personnes à bas revenus, il faut retirer à la personne salariée l'obligation de verser une contribution et il faut accorder les ressources nécessaires à la CNT.

D'autre part, l'introduction du versement d'une contribution par la personne salariée, pour qui la CNT exerce un recours civil ou un recours contre une pratique interdite, est un recul inacceptable dans l'application de la *Loi sur les normes du travail* et la protection des maigres droits des travailleuses et des travailleurs non syndiqués.

⁷ Commission des normes du travail, Rapport annuel 1987-1988, p. 14 et Commission des normes du travail, Rapport annuel 1993-1994, p. 26.

Dans un contexte de chômage élevé, de coupures dans les programmes sociaux et de précarisation de l'emploi, les travailleuses et des travailleurs les plus vulnérables de la société n'ont certes pas besoin de se voir imposer un ticket modérateur dans l'exercice de leurs maigres recours. C'est plutôt d'encouragements dont ces personnes auraient besoin puisqu'elles n'exercent déjà que très peu leurs recours en regard du nombre scandaleux d'infractions commises par des employeurs contre la *Loi sur les normes du travail*. Lorsqu'elles tentent de les exercer, elles doivent en plus subir des pressions pour accepter des règlements à rabais de la part d'une Commission plus préoccupée de fermer rapidement des dossiers que de s'assurer que la Loi soit respectée.

Plutôt que de s'attaquer aux employeurs responsables de ces infractions, le projet de loi 31 vise à faire payer les victimes par l'introduction d'une contribution qui affectera encore plus durement les personnes qui reçoivent les plus petits salaires et qui ont les emplois les plus précaires. Cette mesure discriminatoire affaiblira considérablement l'application d'une loi qui doit justement rééquilibrer un peu le rapport de force entre les personnes salariées les plus démunies et leurs employeurs, dans un contexte où ce rapport de force est de plus en plus déficitaire pour elles. Tous les articles faisant allusion à une telle contribution de la part d'une personne salariée dans l'exercice de ses recours civils ou contre une pratique interdite devraient donc être retirés du projet de loi.

Nous demandons instamment que le gouvernement contribue à renforcer l'application de la LNT en réglant d'abord les problèmes de traitement des plaintes à la CNT (que nous dénonçons dans le document "Un dangereux glissement: des faits troublants sur la Commission des normes du travail"), en cessant de se servir de la CNT pour subventionner le Bureau du Commissaire général du travail et en lui accordant plutôt les sommes nécessaires à l'application la plus totale possible de la LNT.

Le gouvernement doit appliquer une approche préventive qui diminue les coûts par un plus grand respect de la Loi de la part des employeurs plutôt qu'en décourageant les personnes salariées à utiliser leurs recours.

Avis sur le projet de loi No 31
Loi modifiant la *Loi sur les normes du travail*

présenté par

AU BAS DE L'ÉCHELLE
Un groupe populaire de défense des droits
des travailleuses et des travailleurs non syndiqués

6 juin 1996